

Næringsstøtte til norske næringer i 1998*

Taran Fæhn, Jørn-Arne Jørgensen, Birger Strøm,
Turid Åvitsland og Wenche Drzwi

Næringsstøtte kan defineres som politiske inngrep som øker bedrifters lønnsomhet. Forskjeller i næringsstøtte mellom næringer vil normalt virke til å vri økonomiens ressurser i retning av næringer med relativt gunstigst rammevilkår. En rekke tiltak, motivert av ulike formål, vil være med på å påvirke næringeres lønnsomhet, og den samlede støtteeffekten kan være vanskelig anslå. Denne studien har til hensikt å kvantifisere en rekke former for næringspolitiske inngrep for å kartlegge hva næringsstøtten består i og hvordan den blir fordelt mellom konkurranseutsatte næringer. Beregningene indikerer at jordbruket, de jordbruksbaserte næringsmiddelindustriene, produksjon av metaller og bygging av skip var de mest støttede konkurranseutsatte næringene i 1998.

Innledning

Gjennom 1990-tallet har Statistisk sentralbyrå beregnet næringsvise effektive støtterater, ERA (se boks 1). Hovedformålet har vært å kartlegge de næringspolitiske virkemidlene og studere effekten av dem på en konsistent måte. ERA-analysene er gjennomført vha. priskryssløpsmodeller som er langt enklere verktøy enn generelle makromodeller og som krever relativt lite og ukontroversiell forhåndsinformasjon. Effekter på næringeres produksjon og ressursbruk beregnes ikke. Likevel kan fordelingen av ERA mellom næringer gi oss en viss indikasjon på hvordan støttepolitikken påvirker den relative fordelingen av ressurser mellom næringene. Det vil vanligvis være slik at en næring som relativt til andre næringer får økt evne til faktoravlønning, vil øke sin andel av økonomiens faktorbruk og produksjon.

Støtteformene som er vurdert i denne ERA-analysen for 1998 er subsidier over statsbudsjettet, toll og annen skjermingsstøtte, statlige kraftpriskontrakter,

samt utvalgte skatte- og avgiftsfritak eller reduserte satser (såkalte skatteutgifter). Skattesanksjoner, dvs. strengere skattemessig behandling enn de generelle reglene skulle tilsi, er også inkludert og virker som negative støtteelementer.

Beregningsopplegget

Priskryssløpsmodellen som benyttes i ERA-beregningene inneholder 30 private næringer og 56 produkter. Sentralt i forklaringen av begrepet ERA står likevektskravet om likhet mellom produsentinntekter og kostnader pr. enhet i næringene. Dette kravet følger av noen vanlige antakelser om bedriftsatferd, teknologi og konkurranseforhold. Blant annet antas det konstante prismarginer og konstant skalautbytte i produksjonen. *Inntektene* i næringen består av salgsinntekter (rensket for omsetningsavgifter og særavgifter) og ev.

Taran Fæhn er forsker ved Seksjon for makroøkonomi. (taran.fahn@ssb.no).

Jørn-Arne Jørgensen er konsulent ved Seksjon for makroøkonomi. (jorn-arne.jorgensen@ssb.no).

Birger Strøm er rådgiver ved Seksjon for makroøkonomi. (birger.strom@ssb.no).

Turid Åvitsland er konsulent ved Seksjon for makroøkonomi. (turid.avitsland@ssb.no).

Wenche Drzwi er førstekonsulent ved Seksjon for makroøkonomi. (wenche.drzwi@ssb.no).

Boks 1:

En nærings *effektive støttrate*, ERA (Effective Rate of Assistance), måler næringsstøttens relative effekt på evnen næringen har til å avløne primærfaktorene arbeidskraft og kapital. ERA-tallene beregnes ved at vi i en priskryssløpsmodell fjerner alle formene for støtteordninger og negative skatte- og avgiftssanksjoner for alle næringene. Den relative endringen vi får beregnet i hver enkelt nærings evne til å avløne sine primærfaktorer, med motsatt fortegn, utgjør dens effektive støttrate. Når vi snur fortegnet skyldes det at vi egentlig er interessert i effekten av støtten, ikke av å fjerne den. ERA-tallene fanger opp direkte effekter i bedriftene som berøres, så vel som indirekte effekter via kryssløpet, blant annet ved at priser på produserte innsatsvarer endrer seg.

* Artikkelen er basert på rapportene Fæhn, Jørgensen, Strøm, Åvitsland og Drzwi (2001) og Fæhn, Jørgensen, Strøm og Drzwi (2001). Se også følgende artikler i Økonomiske Analyser: Holmøy, Hægeland og Olsen (1993) og Fæhn, Jørgensen og Åvitsland (1998). Prosjektet har vært støttet av Finansdepartementet, Skatteøkonomisk avdeling, innenfor rammeavtalen om næringsstøtteindikatorer.

subsidieoverføringer. For konkurranseutsatte varer vil salgsinntektene være påvirket av handelspolitikken som føres. Vi antar at Norge er et lite land der produsentene ikke kan påvirke prisene på de internasjonale markedene og at en vare er den samme sett fra forbrukernes side, uansett hvor den produseres. Da vil toll eller andre tiltak som øker importprisene virke til å høyne de norske produsentprisene like mye. Næringer som hovedsakelig produserer konkurranseutsatte varer betegnes som konkurranseutsatte. Naturlig skjermede næringer er de som hovedsakelig produserer varer som bl.a. av teknologiske forhold er skjermet fra internasjonal konkurranse. Prisene deres blir bestemt i de innenlandske markedene slik at de dekker enhetskostnadene i næringene korrigert for ev. netto nærings subsidier. I *kostnadene* inkluderes utgifter til innkjøp av varer og tjenester fra andre produsenter og fra utlandet, samt normal avkastning på kapitalen og lønnsutgifter. Alle disse kostnadskomponentene kan være gjenstand for skatte-, avgifts- eller subsidiepolitikk. Utgifter til lønn og normal avkastning på kapitalen, renset for skatter og avgifter, utgjør næringenes (evne til) avlønning av sine primærfaktorer, en størrelse som står sentralt i definisjonen av ERA (se boks 1).

Vi får bare definert ERA for konkurranseutsatte næringer. Dette representerer en viktig begrensning ved ERA-begrepet. Når vi i de tekniske beregningene av ERA fjerner de ulike formene for næringsstøtte, gir det seg fullt utslag i de konkurranseutsatte næringenes evne til primærfaktoravlønning pr. enhet som produseres, fordi inntektene og de øvrige kostnadskomponentene er gitt av forhold utenfor næringen. I naturlig skjermede næringer, derimot, påvirkes ikke faktoravlønningsevnen. Endringer i nettostøtte antas å bli veltet over i produsentprisene. Deres ERA blir pr. definisjon lik null. Den ERA som måles for konkurranseutsatte næringer kan tolkes som en kryssløpskorrigert effektiv støttrate som også tar innover seg næringsstøtte til de naturlig skjermede næringene som kommer via kryssløpet, blant annet gjennom vareleveranser.

Kvantifisering av de offentlige tiltakene

Subsidier

Subsidier over statsbudsjettet er den mest synlige og lettest kvantifiserbare delen av næringsstøtten. Statsregnskapet har tjent som det viktigste utgangspunktet i kartleggingen av subsidier. Vi har foretatt en detaljert vurdering av hvorvidt ordningene kan sies å ha en næringsstøttende effekt og i så fall hvilken næring som i realiteten blir støttet. Tabell 1 viser subsidiebeløpene fordelt etter mottakende næringer for 1998. Totalt er 20 059 mill. kr definert som subsidier. Av disse er 9 798 mill. kr, eller nær halvparten, subsidier til *jordbruket*. Det meste av dette ble bevilget over jordbruksavtalen. Pristilskudd på melk på 1 730 mill. kr. og tilskudd over markedsordningen for korn på 797 mill. kr er to vesentlige poster i Statsregnskapet

Tabell 1. Subsidier 1998 fordelt på næringer, millioner kroner

<i>Konkurranseutsatte næringer</i>	
Jordbruk	9 798
Skogbruk	175
Fiske og fangst	348
Fiskeoppdrett	27
Produksjon av andre konsumvarer	978
Produksjon av tekstil- og bekledningsvarer	37
Produksjon av fiskevarer	69
Foredling av kjøtt og meieriproduksjon	1 882
Produksjon av trevarer	76
Produksjon av kjemiske og mineralske produkter	335
Grafiske produksjon	266
Produksjon av treforedlingsprodukter	40
Produksjon av kjemiske råvarer	35
Raffinering av jordolje	16
Produksjon av metaller	56
Produksjon av verkstedsprodukter	475
Bygging av skip	1 467
Bygging av plattformer	53
Utenriks sjøfart	289
<i>Naturlig skjermede næringer</i>	
Bygge- og anleggsvirksomhet	15
Bank- og forsikringsvirksomhet	0
Utvinning av råolje og naturgass	91
Elektrisitetsproduksjon	48
Veitransport	129
Lufttransport	268
Jernbanetransport og sporveier	1 220
Innenriks sjøfart	448
Post- og telekommunikasjon	159
Varehandel	760
Annen privat tjenesteproduksjon	498
Sum nærings subsidier	20 059

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som ikke er inkludert i subsidiebeløpet til *jordbruket*, men anses som skjermingsstøtte (se nedenfor). For de næringsmiddelindustriene som er hovedmottakere av hhv. melk og korn, *foredling av kjøtt- og meieriproduksjon* og *produksjon av andre konsumvarer*, tilsvarende dette en prisøkning på innsatsvarer som blir kompensert av tilskudd over statsbudsjettet, jfr. tabell 1. Blant de øvrige konkurranseutsatte næringene fikk *bygging av skip* støtte på 1 467 mill. kr, først og fremst i form av støtte ved skipskontrakter. Også næringene *produksjon av verkstedsprodukter*, *fiske og fangst*, *grafisk produksjon* og *produksjon av kjemiske og mineralske produkter* mottok betydelige subsidiebeløp. Subsidiene til *utenriks sjøfart* på 289 mill. kr er for det vesentligste tilskudd til sysselsetting av sjøfolk. De naturlig skjermede næringene mottok også store subsidiebeløp som kan få kryssløpseffekter på ERA-resultatene. I subsidie til næringen *jernbanetransport og sporveier* på kr. 1 220 mill. kr reflekteres overføringene til NSB. Subsidie til *varehandel* på til sammen 760 mill. kr er i stor grad overføringer fra Omsetningsrådet. Næringen *annen privat tjenesteproduksjon* var mottaker av 498 mill. kr, mens *innenriks sjøfart* følger med subsidier på 448 mill. kr, med store poster for tilskudd til Hurtigruten og til sysselsetting av sjøfolk.

Skjermingsstøtte

Siden 1995 har Norge gradvis implementert sine forpliktelser innenfor de internasjonale avtalene i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO-avtalen). Disse innebærer nedtrapping av tollbeskyttelse og forbud for andre former for skjerming av hjemmeproduserte varer mot utenlandsk konkurranse. Mange av forpliktelsene er blitt fullført raskere enn WTO-avtalenes innfasingsplan tilsier. I 1998 var den avtalefestede nedtrappingen av tollsatsene allerede gjennomført i sin helhet, og det gjaldt stort sett svært lave eller ingen tollsatter. Viktige unntak fra dette gjaldt for mange landbruksvarer, næringsmidler, tekstiler og klesvarer. For matvarer var tidligere kvantitative ordninger erstattet av tollsatter i 1998. For viktige varer i norsk produksjon gjaldt tollsatter som lå langt høyere enn det nivået hvor import helt utestenges. Slike *prohibitive tollsatter* virker på samme måte som en importkvote (på null), i den forstand at hjemmemarkedsprisen bestemmes av interne markedsforhold, ikke av verdensmarkedsprisen pålagt den formelle tollsatten (som vil ligge høyere). For de minst utviklede u-land gjaldt tollfrihet eller tollkvoter med relativt lave satser. Mange tekstiler og klesvarer hadde fortsatt høye tollsatter i 1998, og for noen gjaldt det i tillegg kvantitative restriksjoner på handelen i form av eksportkvoteavtaler med flere lavkostland. Disse er blitt eliminert pr. 01.01.2001. I tillegg til WTO-avtalen blir norsk handelspolitikk regulert av Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Gjennom den vil Norge normalt bli fortløpende bundet av nye regler gjeldende for EUs indre marked. Overfor EØS-landene gjelder tollfrihet for alle industriprodukter. En egen delavtale (Protokoll III), som skal regulere EØS-områdets handel i jordbruksbaserte varer, er under forhandling. I påvente av den gjaldt i 1998 fortsatt den såkalte Protokoll II fra den tidligere frihandelsavtalen med EU-landene. Den er blitt justert for å innfri kravene om faste tollsatter i WTOs landbruksavtale. Så vel EØS-avtalen som WTO-avtalen omfatter regler som angår handel, investeringer og konkurranseregulering innenfor tjenestenæringene. Siden de aller fleste tjenestenæringene (unntatt *utenriks sjøfart*) er definert som naturlig skjermede næringer i ERA-modellen, vil beregningene ikke fange opp denne type reguleringer.

Vi deler skjermingsstøtteordningene opp i to kategorier, *toll* og restkategorien *ikke-tariffære tiltak*. En gjennomgang av relevante sektorstudier har gitt oss grunn til å undersøke graden av ikke-tariffære skjermingsstøtte i 1998 for varer innenfor de 5 modellvaregruppene *jordbruksprodukter, foredlet kjøtt og meieriprodukter, korn-, frukt- og grønnsaksprodukter, drikkevarer og tobakk*, samt *tekstil- og bekledningsvarer*. For øvrige konkurranseutsatte varer er EØS- og WTO-forbudene mot andre former for handelspolitikk vurdert som effektive, og det gjaldt bare ev. tollbeskyttelse. Tollsattene for 1998 er beregnet på grunnlag av importverdi- og tollproveny-tall på det mest detaljerte nivået i Nasjo-

nalregnskapet som spesifiserer rundt 1000 varer. Prohibitive tollsatter omfattes ikke av vårt tollbegrep, men anses som ikke-tariffære inngrep. Graden av ikke-tariffære skjermingsstøtte måler vi ved å anslå *den totale skjermingsraten* definert ved det totale prisgapet mellom produsentprisen og lavest mulige alternativpris i verdensmarkedet inkludert fraktkostnader (*referanseprisen*), og deretter trekke fra prisvirkningen av toll. En slik tilnærming legger til grunn at det er fri konkurranse i de aktuelle markedene, eller at ev. markedsrett hos aktørene kun kan opprettholdes som et resultat av proteksjonistiske tiltak. I disse tilfellene vil det være relevant å tolke hele prisgapet som observeres som en konsekvens av handelspolitikken. En kan argumentere for at verdensmarkedspriser som ligger under kostnadsnivå (dumpingpriser) ikke bør tjene som referansepriser. Dersom vi anlegger et rent nasjonalt velferdsperspektiv blir denne problematikken mindre relevant. Da vil spørsmålet som gjenstår være hvorvidt det norske markedet er lite nok til at det hypotetisk sett kunne blitt forsynt til de gjeldende verdensmarkedsprisene, og i de aller fleste tilfeller vil det være slik. For å anslå det totale prisgapet er det samlet inn informasjon på så detaljert nivå som nødvendig (eller mulig). Det er ikke opplagt hvilke priser som skal benyttes i slike anslag. Produsentprisdata er tilgjengelig på et svært disaggregert nivå med om lag 5000 varer. Det er også norske importpriser (ved grensen) og eksportpriser (inklusive frakt). Disse kan i mange tilfeller betraktes som verdensmarkedspriser og benyttes som anslag på referanseprisene. Men dette gjelder ikke alltid. Vi har i hvert tilfelle vurdert egnetheten til de ulike statistiske kildene for vårt formål og tatt i bruk ulike data. Fra detaljert varenivå er så skjermingsratene aggregert opp med vekt som reflekterer varenes andel av produksjonen der de opptrer som produkter, eller av vareinnsatsen der de opptrer som innsatsfaktorer.

I tabell 2 rapporteres de tollsatter og ikke-tariffære skjermingsrater som er funnet å være av vesentlig betydning i det norske handelspolitiske systemet. En og samme varegruppe vil normalt variere i sammensetning og dermed ha ulike sammenveide satser avhengig av hvor de opptrer i kryssløpet. Satsene i tabell 2 representerer i tillegg veide snitt av importen fra ulike opprinnelsesland med til dels ulike tollsatter og ikke-tariffære inngrep. Det er først og fremst innenfor *jordbruksprodukter, korn-, frukt- og grønnsaksprodukter, drikkevarer og tobakk, foredlet kjøtt og meieriprodukter*, samt *tekstil- og bekledningsvarer* vi finner varer som fortsatt var gjenstand for høye tollsatter. Mange virket prohibitive og har gitt opphav til ikke-tariffære skjermingsrater. Disse ratene vil være bestemt av innenlandske markedsforhold og ligge lavere enn reglementets tollsatter. Også tekniske standarder er et ikke-tariffært virkemiddel som fortsatt gjenstod i noen grad, til tross for mange harmoniseringsinitiativ når det gjelder standarder mellom land i de senere år. De ikke-tariffære skjermingsratene kan reflektere at

Tabell 2. Beregnede tollsatser og ikke-tariffære skjermingsrater 1998, prosent

Vare	Satser gjeldende for produksjon		Satser gjeldende for innsatsvarer i næringer							
			Jordbruket		Produksjon av andre konsumvarer		Foredling av kjøtt og meieri-produksjon		Produksjon av tekstil- og bekledningsvarer	
	Toll	Ikke-tariffær	Toll	Ikke-ariffær	Toll	Ikke-tariffær	Toll	Ikke-tariffær	Toll	Ikke-tariffær
Jordbruksprodukter	10,4	31,1	11,4	2,2	71,6	13,5	0,0	42,8	-	137,0
Korn-, frukt- og grønnsaksprodukter	8,6	8,8	36,7	0,5	5,6	3,9	4,4	14,3	-	-
Drikkevarer og tobakk	3,0	10,9	-	-	0,1	4,2	-	-	-	-
Foredlet kjøtt og meieriprodukter	16,1	41,4	4,5	28,0	5,3	-	21,9	46,0	-	-
Tekstil- og bekledningsvarer	2,8	0,5	1,4	-	-	-	-	-	0,9	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

markeder var preget av store og/eller regulerte aktører. Produksjonen av næringsmidler er for mange varers vedkommende organisert i samvirker. Produksjonen av mel og dyrefôr, som inngår i varegruppen *foredlet korn, frukt og grønnsaker* blir i all hovedsak produsert i kommisjon for Statens kornforretning, som har kjøpeplikt på norskprodusert korn til avtalt (men regulerbar) pris iflg. jordbruksavtalen. Oppløsningen av Vinmonopolet som følge av WTO-forpliktelsene har eliminert det tidligere monopolet på import og engrossalg, men produksjons- og detaljutsalgsvirksomheten var fortsatt regulert. Forbud mot reklame for tobakk og alkohol kan virke skjermende, ved at aktører som allerede er i markedet blir favorisert. For *tekstil- og bekledningsvarer* inngår effekten av frivillige eksportkvoteavtaler i den ikke-tariffære skjermingsraten. Enkelte ordninger som medregnes i den ikke-tariffære skjermingsstøtten for *jordbruket* er av tekniske grunner holdt utenfor skjermingsraten og tatt med i form av skjermingsstøttebeløp. Dette gjelder de allerede omtalte ordningene pristilskudd på melk på 1 730 mill. kr og markedsordningen for korn på 797 mill. kr.

Prisdiskriminering på elektrisk kraft

De tre næringene *produksjon av treforedlingsprodukter, produksjon av kjemiske råvarer og produksjon av metaller* var i 1998 begunstiget i form av kraftkonseksjoner og langsiktige kraftkontrakter med myndighetene som sikret dem krafttilgang til lave priser. Etter denne tid er flere industrikontrakter reforhandlet og nye markedsbaserte kontrakter inngått. Dette vil etter hvert redusere kraftprissubsidieringen av disse næringene. Ved våre beregninger av prisdiskriminering på elektrisk kraft har vi måttet basere oss på data for 1997. Sammenlignbare kraftpriser for hver næring og gjennomsnittspris er anslått med utgangspunkt i observerte markedspriser, korrigert for forskjeller i overførings- og distribusjonskostnader, forbrukeravgifter på elektrisitet og ulik sammensetning mellom fast og tilfeldig kraft. Resultatene viser at de tre ovenfor nevnte næringene skilte seg ut ved å være begunstiget med priser som lå hhv. 14, 21 og 33 prosent under gjennomsnittet.

Skatter og avgifter

Sett i forhold til et system uten offentlige inngrep vil skatter og avgifter virke som negative bidrag til næringsstøtten. Et system helt uten skatte- og avgiftsinntekter til det offentlige gjennom næringsbeskatning er imidlertid ikke et realistisk referansealternativ. Dessuten kan det argumenteres for at normative vurderinger bør ligge til grunn for bestemmelsen av referansesystemet. Mange skatter, avgifter og subsidier kan gi næringsvridninger som anses som ønskelige, ved at de korrigerer for uønskede effekter av markedsøkonomien for eksempel på miljø, fordeling eller bosettingsmønster. Det kan være grunn til å regne slike som en del av referansesystemet. Samtidig er det svært vanskelig å anslå så vel velferdseffekter som skatteprovenyeffekter av slike inngrep, og beregningene våre kan ikke gi oss noen empiriske holdepunkter for å sammenligne og velge blant ulike referansealternativer. I ERA-beregningene for 1998 er det valgt et referansealternativ basert på en kombinasjon av en prinsipiell velferdstankegang og en praktisk tilnærming. Prinsippene er de samme som i Nasjonalbudsjettets behandling av skatteutgifter og skattesanksjoner (se Finans- og tolldepartementer (1999)). I referansealternativet er avgifter på innsatsfaktorer som har som formål å skaffe inntekter til offentlig sektor, fjernet. Skatteobjekter for øvrig har ensartede satser på nivå med de generelle satsene som gjelder. Miljøeksternaliteter o.l. avgiftskorrigeres. Delingsmodellen, særskatten på sokkelen og særskilte skatteregler for kraftsektoren er beholdt. Skatter og avgifter i det faktiske systemet som ligger lavere enn i det definerte referansesystemet blir regnet som næringsstøtte i form av skatteutgifter, mens høyere satser gir negative bidrag til næringsstøtten (skattesanksjoner).

Skatte- og avgiftsordninger som regnes som skatteutgifter eller -sanksjoner i ERA-analysen knytter seg til de tre kostnadskomponentene *arbeidskraftskostnader, kapitalkostnader og innsatsvarekostnader*. Arbeidskraftsbeskatningen skjer i form av arbeidsgiveravgift. Den er differensiert etter 5 soner, rangert fra 14,1 prosent i sone 1 ned til nullsats i sone 5. Favorisering av virksomheten i sone 2-5 regnes som skatteutgifter.

Tabell 3. Noen skatteutgifter og -sanksjoner fordelt på næringer 1998, millioner kroner

	Investerings- avgift på kapitalvarer	Investerings - avgift på innsatsvarer	Dokument- avgift	Års- avgift	Omregi- strerings- avgift	Grunn- avgift	CO ₂ - avgift	SO ₂ - avgift
<i>Konkurranseutsatte næringer</i>								
Jordbruk	-213	-153	-21	0	0	0	-2	0
Skogbruk	-3	-13	-3	0	0	0	-1	0
Fiske og fangst	0	-6	0	0	0	0	247	5
Fiskeoppdrett	-22	-56	-3	0	0	0	-1	0
Prod. av andre konsumvarer	-24	-14	-13	-2	-1	0	-1	0
Prod. av tekstil- og bekl.varer	-2	-2	-2	0	0	0	0	0
Prod. av fiskevarer	-12	-9	-8	0	0	0	2	0
Foredl. av kjøtt og meieriprod.	-18	-13	-9	-1	0	0	0	0
Prod. av trevarer	-11	-7	-7	-1	0	0	0	0
Prod. av kjem. og min. prod.	-17	-21	-23	-2	-1	0	165	0
Grafisk produksjon	-20	-3	-7	-2	-1	0	-1	0
Prod. av treforedl.prodakter	-23	-11	-13	0	0	0	42	0
Prod. av kjemiske råvarer	-20	-11	-15	-1	0	0	178	0
Raffinering av jordolje	-13	-7	-14	0	0	0	0	0
Produksjon av metaller	-27	-26	-18	-2	-1	0	498	0
Prod. av verkstedprodukter	-36	-38	-20	-1	0	0	51	0
Bygging av skip	-12	-6	-9	0	0	0	0	0
Bygging av oljeplattformer	-9	-10	-4	0	0	0	0	0
Utenriks sjøfart	0	-6	0	0	0	0	130	30
<i>Naturlig skjermede næringer</i>								
Bygge- og anleggsvirksomhet	-72	-153	-11	-20	-6	50	-8	0
Bank- og forsikringsvirksomhet	-13	-13	-60	-37	-12	0	-7	0
Råolje og naturgass, utvinning og transport	0	0	-28	0	0	0	0	0
Boring etter olje og gass	0	0	0	0	0	0	0	0
Elektrisitetsproduksjon	-922	-6	-120	-2	0	0	0	0
Veitransport	-48	-56	-45	-105	-33	1 130	-38	0
Lufttransport	-1	-14	-5	0	0	0	1	0
Jernbanetransp. og sporveier	-19	-2	-18	0	0	0	0	0
Innenriks sjøfart	-29	-9	-6	0	0	0	139	1
Post og telekommunikasjon	-264	-13	-23	-16	-5	0	-20	0
Varehandel	-846	-7	-104	-359	-114	0	-138	0
Annen privat tjenesteprod.	-399	-21	-196	-183	-58	0	-30	0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hensikten med sonesystemet er å favorisere kommuner i landet der en spesielt ønsker å stimulere næringsvirksomhet og bosetting. De nordligste fylkene er sterkest favorisert. Høyest sats har bykommuner og omliggende kommuner. Skatteutgiftene som følge av soneinndelingen i 1998 beregnes ved å sammenligne næringenes gjennomsnittssatser som følge av ordningen med et hypotetisk referanseregime der alle betaler høyeste sats på 14,1 prosent. Beregningene av næringenes gjennomsnittssatser er basert på arbeidsgiveravgiftsgrunnlagene fordeling på soner. De tre næringene knyttet til utnyttelse av fiskeressursene, *fiske og fangst, produksjon av fiskevarer og fiskeoppdrett*, har som følge av deres lokalisering i kystkommunene de laveste gjennomsnittssatsene - på mellom 8 og 9 prosent¹.

Skatteordninger knyttet til formue, kapitalinntekter og investeringer påvirker kapitalkostnadene gjennom brukerprisen på kapital. Brukerprisen reflekterer hva det koster å bruke en enhet kapital i løpet av en perio-

de (ett år). Jo gunstigere skatteregler produsentene står overfor i forhold til referansesystemet, jo lavere blir brukerprisene, og jo større skatteutgifter er knyttet til deres virksomhet. Brukerpriser observeres ikke, men er konstruert på grunnlag av vanlige forutsetninger om investeringsatferd og rammevilkår. Vi har tatt utgangspunkt i beregnede brukerpriser med og uten særregler for å komme frem til skatteutgifter. Følgende særregler er medregnet: *Gunstige skatteregler for skogbruket*, først og fremst i form av ulike skattekredittdordninger, *gunstige skatteregler for utenriks sjøfart*, samt *gunstige skattemessige avskrivningssatser på skip* for næringene *fiske og fangst* og *innenriks sjøfart*. I tillegg er *investeringsavgiften* overfor kapitalvarer tatt med som en skattesanksjon. Beregnet skatteutgift for *skogbruket* og for *utenriks sjøfart* som følge av særreglene er på hhv. 139 mill. kr og 1 321 mill. kr for 1998. *Fiske og fangst* og *innenriks sjøfart*, som stod overfor skattemessige avskrivningssatser på 20 prosent i 1998, får beregnede skatteutgifter på hhv. 275 mill. kr og 86 mill. kr. I følge Nasjonalregnskapet for 1998

1 *Fiske og fangst* betaler ikke ordinær arbeidsgiveravgift, men en produktavgift som bl.a. skal dekke arbeidsgiveravgiftsinnbetalingene til Folketrygden.

var de økonomiske depresieringsratene for skip på bare 9,6 prosent for *fiske og fangst* og 10,7 prosent for *innenriks sjøfart*. *Investeringsavgiften* betraktes som et element i kapitalbeskatningen som bidrar til å høyne brukerprisene. De beregnede skatteutgiftene vil avhenge av forutsetningene som ligger til grunn for de konstruerte brukerprisene og sammenfaller ikke nødvendigvis med avgiftsprovenyer basert på de realiserte investeringene i 1998. Uoverensstemmelser finner vi særlig for *elektrisitetsproduksjon*. I 1998 var investeringene i denne næringen relativt lave, og våre skattesanksjonsberegninger ligger om lag 4 ganger høyere enn investeringsavgiftsprovenyet. Tabell 3 rapporterer de beregnede, næringsvise skattesanksjonsbeløpene knyttet til investeringsavgiften.

Den siste kategorien av skatteutgifter og -sanksjoner er i praksis knyttet til næringenes innsats av varer og tjenester. I tilfellene der vi har næringsfordelt tallene er disse rapportert i tabell 3. De øvrige ordningene som er tatt med har vi bare implisitte beregninger for, og de er ikke tatt ut i tabell. Av tabell 3 går det frem at *investeringsavgift*, i tillegg til å belastes ved kapitalvareinvesteringer, også ilegges en del innkjøp av varer (av relativt varig karakter). Øvrige avgifter på bruken av varer og tjenester som anses som sanksjoner er *passasjeravgift på arbeidsreiser med fly*, *dokumentavgift*, *årsavgift* og *omregistreringsavgift på næringslivets kjøretøy*. De tre sistnevnte er rapportert i tabell 3. Næringsfordelingen er gjort vha. konstruerte vektor basert på hhv. kapitalbeholdningen av bygg/anlegg (dokumentavgiften) og kapitalbeholdningen av kjøre-

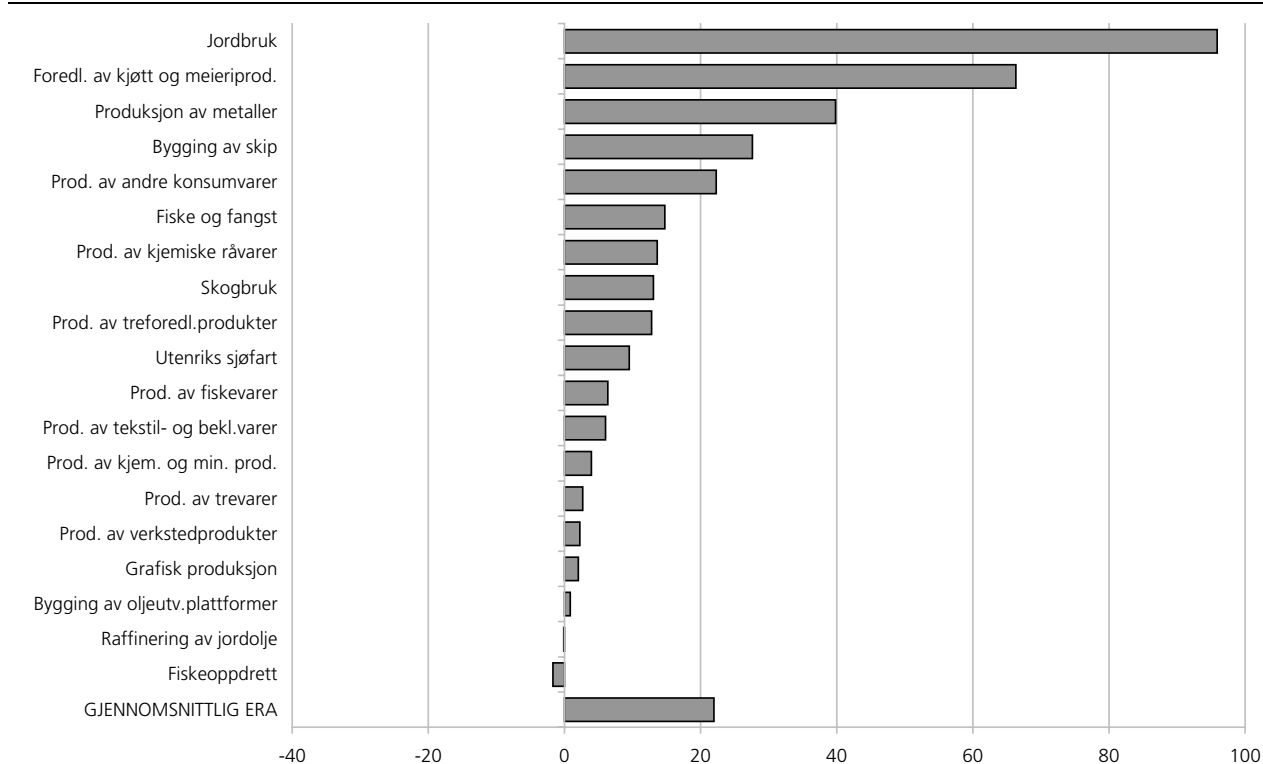
tøy (de to kjøretøyavgiftene). *Grunnavgiftene* på bensin og diesel, *SO₂-avgiften* og *CO₂-avgiften* (se tabell 3) er begrunnet med eksternaliteter, i form av slitasje på veier o.l. og i form av miljøskadelige utslipp. Fritak regnes således som skatteutgifter. Sistnevnte inneholder imidlertid elementer av skattesanksjon, i og med at CO₂-avgiften ligger høyere for bensin enn for autodiesel uten at dette er miljøbegrunnet. Miljøeksternaliteter ligger også til grunn for *forbrukeravgiften på elektrisk kraft* og for *grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer*. Fritakene for førstnevnte gjelder blant annet industrien, samt all virksomhet i de nordligste områdene. Totalt beløper denne beregnede skatteutgiften seg til i overkant av 3,1 milliarder kroner. Fritak for emballasjeavgiften forekommer i næringen *foredling av kjøtt og meieriproduksjon*, som drar fordel av unntak for engangsemballasje på melk og melkeprodukter, drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade, samt konsentrater av dette. Dette medfører en skatteutgift på 517 mill. kr for næringen.

Beregninger av effektive rater for næringsstøtte

Den næringsvise fordelingen av effektiv støtte

I figur 1 er de konkurranseutsatte næringene rangert etter ERA. Det fremgår at de fleste næringer var støttet i 1998, men at graden av støtte varierte sterkt. I et ressursallokeringsperspektiv er det den relative fordelingen av ERA mellom næringer som er mest interessant. Hvis alle næringer ble støttet (eller belastet) like mye av næringspolitikken, målt ved ERA, ville man

Figur 1. Effektive støtterater for konkurranseutsatte næringer



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kunne forvente små vridningseffekter (sett i forhold til referansealternativet). Fem næringer ligger over gjennomsnittlig ERA (på 22,0 prosent), nemlig *jordbruk, foredling av kjøtt og meieriproduksjon, produksjon av metaller, bygging av skip, samt produksjon av andre konsumvarer* (som hovedsakelig produserer varene *korn-, frukt- og grønnsaksprodukter og drikkevarer og tobakk*). Av disse peker to næringer seg ut når det gjelder total støtte. *Jordbruket* har en ERA på 95,9 prosent; støtten utgjorde altså praktisk talt hele faktoravlønningen. *Foredling av kjøtt og meieriproduksjon* følger med en ERA på 66,3 prosent. Det er verd å påpeke at dette er gjennomsnittstall som kan dekke over betydelige forskjeller i lønnsomhet og støtteavhengighet mellom de ulike produksjonsenhetene. Selv om beregningene viser at nesten hele faktoravlønningen i *jordbruket* blir borte ved en fjerning av alle typer tiltak, er dette altså ikke ensbetydende med at alle typer jordbruksproduksjon ville vært ulønnsom uten noen form for støtte.

Sammensetningen av støtten i hver av næringene

I tabell 4 er næringenes ERA-tall i kolonne (7) dekomponert i bidragene fra de ulike støtteformene (1) netto skatteutgifter tilknyttet innsatsvareavgifter, (2) kapitalbeskatningen og (3) arbeidsgiveravgiften, (4) subsidier, (5) toll og ikke-tariffær skjerming, samt (6) prisdiskriminering på elektrisk kraft. I kolonne (8) er det også opplyst hva den totale støtteeffekten tilsvarer i millioner kroner. Som det går frem kan temmelig like ERA-tall beløpe seg til svært ulike kroneverdier, siden ERA-tallene setter støtten i relasjon til faktoravlønningen i næringene.

De høye næringsstøttemratene til *jordbruket* og til de jordbruksbaserte næringsmiddelindustriene *foredling av kjøtt og meieriproduksjon* og *produksjon av andre konsumvarer* skyldes først og fremst subsidier og skjeringsstøtte, som bidrar med omtrent like mye hver. I tillegg har skatte- og avgiftsordningene i 1998 en ERA-effekt på til sammen 9,3 prosent for *foredling av kjøtt og meieriproduksjon*, eller om lag 1/7 av totalstøtten. Forklaringen ligger først og fremst i avgiftsfritaket på engangsemballasje, men også til en viss grad den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften. *Jordbruket* har en negativ effektiv støttemrate på til sammen 1,9 prosent som følge av skatte- og avgiftsordningene som er medregnet. Dette forklares først og fremst av den høye CO₂-avgiften på bensin, samt investeringsavgiften.

Skatteutgifter knyttet til avgiftene på vareinnsats (først og fremst deres fritak for forbrukeravgift på elektrisk kraft, men også reduserte CO₂-avgifter) er den viktigste faktoren bak ERA for næringene *produksjon av metaller, produksjon av treforedlingsprodukter og produksjon av kjemiske råvarer*. I tillegg gir kraftprispolitikken viktige bidrag til næringenes totale ERA for 1998. Direkte subsidier spiller også noe rolle. For *produksjon av metaller* ser vi også en viss effekt av den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften. Investeringsavgiften var til ulempe for alle de tre næringene og trekker deres ERA-tall ned med om lag 1 prosentpoeng. Dette reflekteres delvis i effektene av kapitalbeskatningen, delvis i effektene av vareinnsatsavgiftene.

Det er subsidiepolitikken som bidrar til nesten hele den effektive støttemraten på 27,3 prosent for *bygging*

Tabell 4. ERA-bidrag fra ulike kategorier av politikktiltak 1998, prosent

	ERA (i prosent) som følge av						Mill.kr	
	Innsatsvareavgifter (1)	Kapitalbeskatning (2)	Arbeidsgiveravgift (3)	Subsidier (4)	Skjerming (5)	Prisdiskrim. (6)	Totalt (7)	Totalt (8)
Jordbruk	-1,1	-1,2	0,4	51,8	46,3	-0,3	95,9	18178
Skogbruk	-0,6	4,4	0,4	6,2	2,7	0,0	13,1	369
Fiske og fangst	3,9	4,9	0,3	5,7	-0,1	0,0	14,7	908
Fiskeoppdrett	-3,7	-1,3	2,0	1,6	0,0	-0,3	-1,7	-37
Prod. av andre konsumvarer	0,0	-0,5	0,9	11,4	11,1	-0,6	22,3	2007
Prod. av tekstil- og bekl.varer	0,1	-0,3	1,4	1,9	3,4	-0,4	6,0	140
Prod. av fiskevarer	0,3	-0,5	4,0	2,2	1,0	-0,7	6,4	281
Foredl. av kjøtt og meieriprod.	8,5	-0,4	1,2	30,3	27,2	-0,6	66,3	4184
Prod. av trevarer	0,3	-0,4	1,4	2,1	-0,1	-0,6	2,7	132
Prod. av kjem. og min. prod.	1,1	-0,2	1,0	2,4	0,2	-0,5	4,0	723
Grafisk produksjon	-0,3	-0,3	0,7	2,2	0,0	-0,2	2,0	295
Prod. av treforedl. produkter	7,7	-0,5	0,5	1,6	-0,1	3,7	12,8	672
Prod. av kjemiske råvarer	7,8	-0,4	0,6	1,3	0,5	3,9	13,6	911
Raffinering av jordolje	-0,5	-0,9	0,6	1,2	0,1	-0,6	-0,1	-2
Produksjon av metaller	20,7	-0,5	1,5	1,1	0,3	16,7	39,8	3777
Prod. av verkstedprodukter	0,0	-0,3	0,7	1,7	0,4	-0,3	2,3	753
Bygging av skip	-0,1	-0,4	1,7	26,4	0,0	0,1	27,6	1549
Bygging av oljeplattformer	-0,2	-0,2	0,5	0,8	-0,1	0,0	0,8	76
Utenriks sjøfart	0,8	6,9	0,2	1,6	0,0	0,0	9,5	1771

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

av skip. Subsidier er også den viktigste enkeltfaktoren bak *skogbrukets* ERA på 13,1 prosent. De bidrar med 6,2 prosentpoeng, mens gunstige kapitalbeskatningsregler står for 4,4 prosentpoeng. Mye av næringens aktivitet foregår i distriktene, slik at den også dro noe fordel av å betale lav arbeidsgiveravgift i 1998. Subsidiestøtte og gunstige kapitalbeskatningsregler forklarer også det meste av den effektive støtteraten på 14,7 prosent for *fiske og fangst*, med bidrag på hhv. 5,7 og 4,9 prosentpoeng. I tillegg får næringen en effektiv støtteeffekt av avgiftssystemene for innsatsvarer på 3,9 prosent, blant annet på grunn av fritak for både CO₂- og SO₂-avgifter.

Utenriks sjøfart har en beregnet ERA på 9,5 prosent. 6,9 prosentpoeng kommer fra de medregnede gunstige ordningene i kapitalbeskatningen. I tillegg representerer subsidier en ERA på 1,6 prosent. Næringen var også begunstiget med fritak for CO₂- og SO₂-avgifter, noe som forklarer det meste av innsatsvareavgiftens bidrag til ERA på 0,8 prosentpoeng. *Produksjon av tekstil- og bekledningsvarer* har en beregnet ERA på 6,0 prosent for 1998. Over halvparten (3,4 prosentpoeng) er skjermingsstøtte. Subsidier bidrar med 1,9 prosentpoeng, mens den effektive støtteeffekten av lave arbeidsgiveravgiftssatser i de rabatterte sonene er på 1,4 prosent. Når det gjelder utslag av arbeidsgiveravgiftssystemet, skiller næringen *produksjon av fiskevarer* seg ut som følge av sin geografiske plassering og relativt høye arbeidskraftsintensivitet. Av en ERA på 6,4 prosent står denne skatteutgiften for 4,0 prosentpoeng.

De øvrige 7 næringene, *produksjon av kjemiske og mineralske produkter, produksjon av trevarer, produksjon av verkstedsprodukter, grafisk produksjon, produksjon av oljeplattformer, raffinering av jordolje og fiskeoppdrett*, får små utslag fra alle typer støtte, dog med en viss effekt av subsidier for de fire førstnevnte. Den negative ERA til *fiskeoppdrett* på 1,7 prosent skyldes først og fremst investeringsavgiften, som slår svært sterkt ut for denne næringen. ERA-bidraget er på -4,7 prosentpoeng, mens fordelene av subsidier og av å være lokalisert i distrikter med lav arbeidsgiveravgift motveier en del av dette.

Konklusjon

Beregninger av effektive næringsstøtterater for 1998 viser at fem av næringene i modellen lå over gjennomsnittet når det gjelder støtte sett i forhold til deres innsats av primærfaktorer, nemlig *jordbruk, foredling av kjøtt og meieriproduksjon, produksjon av metaller, bygging av skip og produksjon av andre konsumvarer*. Beregningene som er presentert her inkluderer ikke offentlig sektor eller naturlig skjermede næringer, herunder de fleste tjenestenæringene. Støtteordninger overfor disse næringene er imidlertid med på å prege resultatene for de konkurranseutsatte næringene ved at støtte overføres gjennom økonomiens kryssløp.

Vi har forsøkt å ta hensyn til så mange som mulig av de offentlige inngrep som kan tenkes å påvirke næringenes tilpasning. Effekter via etterspørselssiden gjennom f.eks. merverdiavgiftssystemet eller via faktortilbudssiden gjennom inntektsbeskatning er definisjonsmessig utelatt. Beregningene for 1998 har regnet en del *skatteutgifter* som næringsstøtte, i motsetning til tidligere års analyser. Hvordan en definerer referanse-systemet for skatteutgifter vil selvsagt være av betydning både for nivået på støtten og rangeringen av ERA mellom næringer. Denne omleggingen er en av hovedgrunnene til at vi ikke har begitt oss inn på en sammenligning av næringsstøtten over tid i denne artikkelen. Det er likevel dekning for å trekke noen konklusjoner om dette. ERA-beregningene gjennom 90-tallet viser at rangeringen av næringer etter deres ERA har holdt seg relativt uendret. De fem næringene nevnt ovenfor har vært blant de mest støttede i alle år. En viktig endring over tid har vært at enkelte næringer som tidligere lå relativt høyt i rangeringen som følge av handelspolitikk, ikke lenger er signifikante mottakere av næringsstøtte. Dette har skjedd i kjølvannet av WTO- og EØS-avtalene. Ellers har støttenivåene for alle næringer falt gradvis, og dette kan også ses i sammenheng med WTO- og EØS-forpliktelsene. For landbruksbaserte varer som fortsatt er gjenstand for handelspolitikk, er tendensen at den relative betydningen av ikke-tariffær skjerming har falt som en følge av WTOs omlegging til tollbasert vern. Ikke-tariffær skjerming som følge av prohibitive satser bestod imidlertid fortsatt i 1998. Noe av hensikten med WTOs omlegging har vært å synliggjøre landenes beskyttelsesnivå i tollreglene. Dette vil ikke være oppnådd før tollsatsene blir vesentlig mer redusert. Fremdeles må en ty til f.eks. prissammenligninger, slik vi gjør, for å kunne anslå de reelle skjermingsratene.

Referanser

Finans- og tolldepartementet (1999): *Nasjonalbudsjettet 2000*, St.meld. nr.1 (1999/2000).

Fæhn, T., L.A. Grünfeld, E. Holmøy, T. Hægeland og B. Strøm (1995): *Sammensetningen av den effektive støtten til norske næringer i 1989 og 1991*, Rapporter 95/9, Statistisk sentralbyrå.

Fæhn, T. og T. Hægeland (1996): *Effektive satser for næringsstøtte 1994*, Rapporter 96/18, Statistisk sentralbyrå.

Fæhn, T., J. -A. Jørgensen, B. Strøm og W. Drzwi (2001): *Reduserte aggregeringsskjevheter i beregninger av effektive satser for næringsstøtte 1998*, Rapporter 2001/25, Statistisk sentralbyrå.

Fæhn, T., J. -A. Jørgensen, B. Strøm, T. Åvitsland og W. Drzwi (2001): *Effektive satser for næringsstøtte 1998 – beregninger som inkluderer skatteutgifter*, Rapporter 2001/18, Statistisk sentralbyrå.

Fæhn, T. J. -A. Jørgensen og T. Åvitsland (1998): Utviklingen i skjermingsstøtten til norske næringer, *Økonomiske analyser* 9/98, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E., T. Hægeland og Ø. Olsen (1993): Effektive satser for næringsstøtte, *Økonomiske analyser* nr. 7-1993, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E., T. Hægeland, Ø. Olsen og B. Strøm (1993): *Effektive satser for næringsstøtte*, Rapporter 31/93, Statistisk sentralbyrå.

Johnsen, T.A. (1991): *Modell for kraftsektoren*, Rapporter 91/12, Statistisk sentralbyrå.

Jørgensen, J.-A., B. Strøm og T. Åvitsland (1999): *Effektive satser for næringsstøtte 1996*, Rapporter 99/14, Statistisk sentralbyrå.

Laird, S. and A.Yeats (1990): *Quantitative Methods for Trade-Barrier Analysis*, London: The Macmillan Press.

Melchior (1994): U-landshandelen med tekstilvarer. Virkninger av Uruguay-runden og norsk EU-medlemskap, NUPI-rapport november 1994, Norsk utenrikspolitisk institutt.

Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning (1999): *Producer Subsidy Equivalents 1998*, upublisert datagrunnlag.

Toll- og avgiftsdirektoratet (1998): *Tolltariff 1998*.

Åvitsland, T. (2001): *User costs of real capital*, Documents 2001/4, Statistisk sentralbyrå.